



XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 674 de 2021

Carpeta Nº 1612 de 2021

Comisión Especial con fines legislativos de transparencia, lucha contra el lavado de activos y el crimen organizado

---

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 21 de octubre de 2021

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Eduardo Lust Hitta.

Miembros: Señora Representante Bettiana Díaz Rey y señores Representantes Daniel Caggiani, Álvaro Rodríguez Hunter, y Gonzalo Secco.

Invitados: Consejo Ejecutivo de Unidad de Acceso a la Información Pública: Dr. Gabriel Delpiazzo (Presidente), Mag. Alejandra Villar; Ing. Virginia Pardo (integrantes).

Dr. Edison Lanza, ex relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

DATA URUGUAY: Sr. Daniel Carranza, Dra. Patricia Díaz (Red de Gobierno Abierto).

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública: Sr. Fabián Werner, Sra. Pilar Teijeiro.

Secretarios: Señora Laura Rogé y señor Horacio Capdebila.

=====II=====

SEÑOR PRESIDENTE (Eduardo Lust Hitta).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Buenas tardes. Vamos a dar comienzo a la reunión fijada para el día de la fecha, invitando a que pasen los integrantes de la primera delegación convocada.

(Ingresan a sala representantes del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública)

——Agradecemos la presencia de los integrantes de la Unidad de Acceso a la Información Pública, conformada por la magíster Alejandra Villar; por la ingeniera Virginia Pardo, y por el doctor Gabriel Delpiazzo, presidente del Consejo Ejecutivo.

Esta Comisión tiene a estudio un proyecto de ley que modifica la Ley Nº 18.381 y como seguramente ustedes saben, porque ya han trabajado anteriormente en el tema, el Poder Legislativo trata de no incursionar en ningún texto definitivo hasta no tener la opinión de las personas que están más vinculadas a todos los temas. Y, por eso, a instancias de los diputados integrantes de la Comisión que sugirieron invitados, hemos abusado de su generosidad y de su tiempo para que nos ilustren, una vez que recibieron el material y en treinta minutos más o menos, sobre qué opinión les merece el texto propuesto.

Quedará todo registrado en la versión taquigráfica, un insumo para nosotros.

Habiendo recibido previamente el material y agradeciendo vuestra presencia, le cedemos el uso de la palabra al presidente del Consejo Ejecutivo, doctor Gabriel Dellpiazzo, quien decidirá quién hablará.

SEÑOR DELLPIAZZO (Gabriel).- Gracias, presidente. Buenas tardes para todos.

Aquí estamos presentes los integrantes del Consejo Ejecutivo de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Es un gusto, un honor estar aquí con ustedes para discutir este proyecto modificativo de la Ley de acceso, que creo que es oportuno.

El domingo pasado se cumplieron trece años de la aprobación de la Ley Nº 18.381, de Acceso a la Información Pública. Fueron trece años en los que en el país tuvimos muchas experiencias en la implementación de la ley; dado que en otros países de la región también se aprobaron leyes similares hemos intercambiado experiencias, lecciones aprendidas que motivan esta buena oportunidad de reflexionar juntos y de buscar mejoras a la ley que hoy tenemos

También es especialmente oportuno porque hoy hace exactamente un año que la Asamblea General de la OEA aprobó la ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública que, recogiendo estas experiencias de la región, vino a marcar los nuevos estándares técnicos y jurídicos en la materia con los cuales se comparan las legislaciones de acceso a la información de la región y nos muestran dónde está la vara y hacia dónde podemos apuntar.

Así que felicitamos esta iniciativa y con gusto venimos a aportar nuestras reflexiones y nuestra experiencia respecto del articulado propuesto.

Se nos ocurrió sistematizar el planteo en tres partes. En primer lugar, lo que entendemos conveniente de la iniciativa propuesta; luego, lo que entendemos que no es conveniente y, por último, lo que entendemos le falta al proyecto.

En primer lugar, lo conveniente del proyecto: el artículo 1º, que incorpora a la ley los principios generales aplicables en la materia que hoy están reconocidos en el Decreto

reglamentario Nº 232, de 2010, de la Ley de Acceso a la Información Pública. Creo que es bueno reconocerlos también a nivel legislativo.

Simplemente, queremos hacer una precisión. Notamos un error formal en la redacción cuando se dice que se propone una nueva redacción del artículo 15, cuando claramente se quiso hacer referencia al artículo 1º de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Ese primer punto nos parece muy conveniente.

El segundo aspecto que entendemos muy positivo de este proyecto es su artículo 2º, la ampliación del alcance subjetivo de la Ley de Acceso, es decir, la ampliación de los sujetos obligados por la misma. Hoy estos son las personas públicas estatales y las personas públicas no estatales

El artículo 2º propuesto propone ampliarlo también a las instituciones privadas que administran fondos públicos, bienes del Estado, etcétera. Eso es algo muy conveniente, muy reclamado por nosotros desde la Unidad de Acceso a la Información Pública, consensuado también a nivel del Consejo Consultivo de la Unidad, que cuenta con representantes de distintos sectores de la sociedad civil, de Fiscalía, del Poder Legislativo, del Poder Judicial. Así que se trata de un cambio importante.

Nos parece que puede mejorarse su redacción. En concreto, creo que es conveniente distinguir dos aspectos. En primer lugar, ampliarlo expresamente a los entes instrumentales, es decir, a las sociedades comerciales respecto de las cuales una entidad pública, sea estatal o no estatal, tenga acciones o sea titular de participaciones sociales, en forma directa o indirecta. Eso lo distinguiría de otras instituciones privadas que reciben o administran fondos públicos o bienes públicos. Respecto a estas últimas, creo importante precisar que sus obligaciones de transparencia referirán a ese uso del bien público o a esa administración de fondos públicos y no a otros aspectos, porque podríamos estar, si no, lesionando aspectos de la privacidad de esa institución, justamente, privada.

Así que, con esas precisiones, también nos parece muy conveniente la ampliación del alcance subjetivo que se propone en el artículo 2º.

Por último, un aspecto que también entendemos conveniente -si me permite, presidente, le pasaría la palabra a la archivóloga Alejandra Villar- refiere al artículo 5º, relativo a la declaratoria de inexistencia de la información.

SEÑORA VILLAR (Alejandra).- Buenas tardes, señor presidente, muchas gracias por esta invitación.

La propuesta de modificación del artículo 14 que se presenta en este artículo 5º del proyecto, referido anteriormente a los límites del acceso a la información pública, incorpora ahora la declaración sobre la inexistencia de la información. No consideramos conveniente la nueva denominación del artículo; es mejor la que tiene actualmente, porque el artículo no refiere únicamente a la inexistencia de la información, sino que también se consideran otros límites al acceso.

Tampoco sería conveniente la supresión del actual inciso primero del artículo 14, que condiciona la declaratoria de inexistencia de la información a que el organismo no tenga la obligación de contar con la información que se le pide. Si bien entendemos que es adecuada la declaratoria de la inexistencia de la información solicitada -aspecto que incluso ha sido abordado por la Ley Modelo 2.0 de la OEA, en su artículo 46-, sería conveniente que, además de la necesidad de demostrar al solicitante que el sujeto obligado buscó la información que se le está requiriendo, se declarara por qué

circunstancias se generó esa inexistencia, informando, en todo caso, detalladamente, al Archivo General de la Nación y, en particular, a la Comisión de Evaluación Documental de la Nación si se trata de documentación que fue eliminada, porque no debemos olvidar que esa Comisión, por Decreto N° 497 de 1994, tiene la obligación de controlar el efectivo cumplimiento de la eliminación de los documentos en los organismos públicos, y si la eliminación fue autorizada de forma negligente, entonces, va a tener que ser el órgano rector de las políticas archivísticas del país el que debería tener conocimiento de ese incumplimiento y adoptar las medidas que considere del caso, además de declararse públicamente la inexistencia de esa información. En caso de que la información se haya eliminado por falta de medidas de conservación -medidas que los sujetos obligados deberían haber adoptado en el marco del artículo 6º del Decreto N° 355, reglamentario de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, y de los artículos 6º y 34 de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública-, habría que ver cuáles son las responsabilidades por la no conservación o la eliminación inadecuada de la información en poder de los sujetos obligados.

SEÑOR DELPIAZZO (Gabriel).- Hasta aquí los aspectos que entendemos muy convenientes del proyecto propuesto. Paso ahora a la segunda parte que les proponíamos, que es la relativa a los que entendemos que no son convenientes de acuerdo a nuestra opinión y experiencia.

En primer lugar, me voy a referir a lo establecido en el artículo 3º, que refiere al procedimiento de clasificación de información en carácter reservado. Lo que introduce este artículo es que, como condición para que cualquier sujeto obligado pueda clasificar información en carácter reservado, antes, debe solicitar un informe previo de la Unidad de Acceso a la Información Pública que así lo avale y, a su vez, exige también que la Unidad de Acceso a la Información Pública cuente con un informe previo preceptivo de su Consejo Consultivo. Esto, con franqueza, nos parece algo inviable en la práctica e inconveniente en cuanto a que burocratiza y complejiza este procedimiento de clasificación, atentando tal vez contra los plazos de respuesta que la propia Ley establece a favor del ciudadano. La Ley establece plazos relativamente breves para que el organismo conteste ante un pedido de información de un ciudadano: son veinte días hábiles, que pueden ser prorrogados, al día de hoy, por veinte días hábiles más, y muchas veces la clasificación de la información sucede en el momento en que se recibe un pedido y se evalúa si la información puede brindarse o no. En ese caso, iniciar todo este procedimiento de informes previos, de convocatoria al Consejo Consultivo, que en su estructura actual no es un órgano de actuación permanente, sino que está integrado -como les decía- por representantes de distintas instituciones y se reúne cuando el Consejo Ejecutivo lo convoca para saber su opinión y recibir su asesoramiento, bueno: si hay que convocar al Consultivo, esperar que informe, luego, que la Unidad de Acceso haga su informe para contestar al organismo, la clasificación se vuelve realmente compleja y seguramente atentaría contra los plazos de respuesta en favor del ciudadano.

Por ese motivo, entendemos que no es conveniente ese procedimiento que luce en el artículo 3º para clasificar información como reservada.

Tampoco nos parece conveniente que se suprima la potestad que hoy tiene la Unidad de Acceso a la Información Pública de acceder a la información clasificada por un organismo para poder valorar, controlar, que esté debidamente clasificada. Ese inciso no figura en la redacción que se propone del artículo 9º de la Ley de Acceso actual y entendemos que es una supresión que no es conveniente: es bueno que la Unidad pueda controlar y para eso es necesario tener la información para hacerlo de la manera más adecuada posible.

En este punto -que, como decíamos, no nos parece conveniente- sí vemos de manera positiva que se procure acentuar las potestades de la Unidad de Acceso a la Información cuando ya no se habla de sugerir o de solicitar al sujeto obligado que desclasifique, tal como lo dice la Ley hoy, sino que habla de que la Unidad podrá ordenar al sujeto obligado la desclasificación. Eso lo vemos positivo, lo destacamos. Con la misma franqueza tengo que decirles que en 2013, desde la Unidad, propusimos un cambio en ese sentido y fue objeto de cuestionamiento, en virtud de ciertas autonomías consagradas constitucionalmente, sobre todo de organismos como gobiernos departamentales o entes autónomos de enseñanza, que tienen una autonomía especialmente fuerte, y se entendía de dudosa constitucionalidad que un órgano de Presidencia pudiera ordenar una desclasificación de información a un ente de este tipo. Es para evaluarlo. No quería dejar de transmitirles que este intento lo hicimos en su oportunidad.

En segundo lugar, por los mismos argumentos, nos parece inconveniente el cambio que se propone en el artículo 4º, de modificación del procedimiento de clasificación de la información como confidencial, en el que también se pretende introducir un informe previo de la Unidad de Acceso a la Información Pública que avale la clasificación de información. De nuevo: creo que es algo impracticable, burocrático y complejo. Pensemos que hay más de doscientos sujetos obligados, que los pedidos de acceso a la información vienen creciendo año a año y que la Unidad de Acceso a la Información Pública, como todos los organismos, tiene recursos humanos y materiales limitados. Nos parece que no sería viable instrumentar adecuadamente este tipo de procedimientos de clasificación.

En tercer término, tampoco nos parece conveniente el artículo 7º, que incorpora en el artículo 21 de la ley, referido a todas las atribuciones que tiene la Unidad de Acceso a la Información Pública, lo previsto en los artículos 2º y 3º con respecto a informar previamente ante cualquier clasificación de información de un sujeto obligado, por las mismas razones que mencioné. Sí se considera conveniente la incorporación del literal L), sustitutivo del actual literal K), que robustece esa potestad de la unidad al habilitarla a ordenar la desclasificación en vez de solamente solicitarla, como dice el texto vigente al día de hoy.

También entendemos que merece revisión el artículo 6º en cuanto reduce el plazo de la prórroga que un sujeto obligado puede disponer frente a un pedido de acceso a la información. En este punto, también quiero dar la palabra a la archivóloga Villar, con el permiso de la Comisión.

SEÑORA VILLAR (Alejandra).- Si bien se pueden compartir los fundamentos que la sociedad civil organizada pueda tener con respecto a esta propuesta de disminución del plazo de la prórroga, esta modificación no se considera apropiada, no solamente por la falta de recursos en las instituciones, que no disponen de gente para la atención de los pedidos de acceso a la información pública exclusivamente, sino que se desempeñan en múltiples tareas, sino también por la falta de profesionalización de los servicios de información, de las áreas de gestión de documentos, de las áreas de archivo. Esto está directamente relacionado con el derecho de acceso a la información pública. Cuando hablamos de estos temas, nadie niega el importante papel de la gestión de los documentos y de los archivos en el acceso a la información pública. Ahora, asumir esa premisa tiene que traducirse en resultados en la práctica; no puede ser únicamente un discurso. Nosotros hemos constatado, en el plan piloto que hemos realizado del Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información -Intai-, dentro de lo que consideramos la dimensión institucional del índice, que la parte de gestión documental es la que obtiene un puntaje general por debajo del promedio. Entonces, no contar con la información y la gestión de la información de las instituciones organizada

profesionalmente hace que muchas veces la recuperación de esa información para dar respuesta a los pedidos de acceso a la información pública sea realmente un desafío y esos veinte días están más que bien considerados.

SEÑOR DELPIAZZO (Gabriel).- Paso al último capítulo de nuestro planteo, que tiene que ver con las cosas que entendemos que le faltan al proyecto y que podría ser bueno aprovechar la oportunidad para incorporarlas, manifestando desde ya manifestamos nuestra total disposición a aportar y a colaborar en la redacción de los artículos que esta Comisión entienda pertinentes.

Vamos a hacer cuatro o cinco sugerencias.

La primera, refiere a la incorporación del principio de contradicción, también reconocido reglamentariamente, principio propio del procedimiento administrativo que busca que cuando hay un tercero interesado en juego se le pueda dar participación y se lo haga oír. Esto puede ser muy útil cuando la información que está en juego es la que denominamos confidencial, potencialmente confidencial o clasificable en esa calidad, justamente, la información que tiene la administración, pero que refiere a un particular. Muchas veces, si hacemos participar en el procedimiento a ese particular, puede destrabarse la situación fácilmente si presta su consentimiento para que se brinde la información; así, ni siquiera se plantearía la discusión. Esto puede hacerse de diversas maneras: puede incluirse como principio en el artículo 1º que se propone y puede introducirse en el artículo de la ley de acceso a la información pública que refiere al procedimiento administrativo para responder a solicitudes de información; asimismo, creo que debe contemplarse en la acción judicial que la ley prevé de acceso a la información cuando se trate de información que involucre a terceros, que entiendo que puede ser conveniente que tengan su derecho a participar de esa instancia.

Un segundo aspecto es lo que hoy, en el marco de los nuevos estándares de los que hablábamos al principio en esta materia, se llama la transparencia activa focalizada. Como ustedes saben, la ley de acceso a la información en su artículo 5º prevé información mínima que los organismos públicos deben publicar de manera proactiva, por ejemplo, transparentándola en sus sitios web. Es información mínima y si uno la lee ve que refiere a la estructura orgánica, a las retribuciones, al presupuesto, al marco jurídico de un organismo, información que, sin duda, debe estar disponible para la ciudadanía. Cuando hablamos de transparencia activa focalizada apuntamos a esa información que tiene determinado organismo público y que puede ser de interés para determinados sectores que especialmente necesitan acceder a información, muchas veces, los más vulnerables o en situación de mayor vulnerabilidad. En ese sentido, por ejemplo, proponemos que el literal F) del artículo 5º actual, que refiere a toda información estadística de interés general -los organismos tienen que publicar en su sitio web esa información estadística de interés general de acuerdo a sus fines-, establezca que tiene que estar desglosada de tal manera que permita verificar el cumplimiento en la implementación de la equidad de género y en la atención de las necesidades de otros grupos específicos de la sociedad como, por ejemplo, la infancia, la adolescencia, las personas mayores, las personas con discapacidad y otras en situaciones económicas desfavorables.

Un tercer aspecto que queremos proponer es el de mejorar la ley en lo que refiere a los indicadores, a la información que recibe la Unidad de parte de los sujetos obligados.

La ley tiene un sistema en su artículo 7° que obliga a los sujetos obligados a remitir anualmente a la Unidad su informe acerca de cuántas solicitudes recibieron, cuántas contestaron, si pidieron prórroga o no. Ese mecanismo de autodeclaración muchas veces no nos permite tener la visión global de la realidad, porque hay organismos que cumplen

y otros que no y, por supuesto, tenemos que partir de la base de que lo que informan es lo que verdaderamente es.

Desde hace años en la Unidad venimos trabajando en un sistema de información, un sistema en línea, en el que los ciudadanos pueden pedir información, los organismos pueden recibirla, gestionarla y contestarla, y desde la Unidad, como administradores de ese sistema, podemos ver el estado de situación al momento.

En ese sentido puede ser conveniente evaluar la posibilidad de establecer la obligatoriedad del uso de este sistema, aunque sea de manera progresiva, por tipos de organismos.

En cuarto lugar, esta también puede ser una buena oportunidad para fortalecer a la Unidad de Acceso a la Información Pública como órgano de control.

Es un órgano de control que tiene potestades de pedir información, tiene potestades y cometidos de fiscalización, pero no tiene potestades de sanción. Entendemos -así lo hemos sostenido- que un organismo de control sin potestad de sanción muchas veces queda rengo en sus actividades.

No es fácil establecer cuál puede ser ese elenco de sanciones posibles cuando todos los sujetos obligados son organismos públicos, estatales y no estatales. A partir de esta posible reforma entrarían también las sociedades anónimas del Estado y las instituciones privadas que administren fondos públicos.

Lo mismo respecto al carácter vinculante de las decisiones. Hoy las decisiones de la Unidad de Acceso a la Información Pública son meras recomendaciones con un efecto más moral que jurídico.

Por último, y para honrar el tiempo que nos asignaron, como decía la archivóloga Villar, creemos que hay un debe en materia gestión documental, y como es su especialidad, si me permiten le daría la palabra a ella para ir terminando luego con una intervención de la ingeniera Virginia Pardo sobre un aspecto que también está vinculado a la protección de datos personales, ya que ella también integra el Consejo Ejecutivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales.

SEÑORA VILLAR (Alejandra).- Dentro de la información de difusión obligatoria que mencionaba recién el doctor Delpiazzo, entendemos que sería importante que los sujetos obligados incluyeran la publicación de esas tablas de plazo de conservación de los documentos. Es un documento de confección obligatoria para los sujetos obligados -tanto de la Ley del Sistema Nacional de Archivos como de la Ley Sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública-, en donde está explícito qué documentación es la que el organismo está autorizado a eliminar o no. De esa forma, quien vaya a solicitar información, sabe si el organismo eliminó información autorizada o no por el órgano rector del Sistema Nacional de Archivos.

Por último, como parte de la información que los sujetos obligados presentan ante el órgano garante, estaríamos de acuerdo con incluir el informe de las actividades relacionadas con la gestión de la información que ese organismo está implementando para cumplir con las obligaciones que establecen los artículos 6° y 34 de la Ley Sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública.

SEÑORA PARDO (Virginia).- Muy buenas tardes a todos. Como indicaba el doctor Gabriel Delpiazzo, la idea es aprovechar también esta instancia. Vengo en nombre del Consejo Ejecutivo de la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, que también fue citada por la Comisión.

Quiero agradecer la invitación a la Unidad para emitir opinión con respecto al proyecto de referencia. Sin perjuicio de analizar todas las cuestiones modificativas vinculadas con el acceso, la idea es opinar específicamente sobre las perspectivas del derecho de protección a los datos personales, que entendemos es la competencia específica de la Unidad. Es algo muy puntual por lo cual entendimos que valía la pena venir en conjunto, teniendo en cuenta que yo integro los dos Consejos de las Unidades.

SEÑOR PRESIDENTE.- Discúlpeme, ingeniera. Usted no tiene por qué saberlo, pero en nuestro plan de acción la Unidad iba a ser especialmente invitada para la próxima reunión para que tuviera su media hora. No sé si usted prefiere hacer una intervención ahora o que la invitemos especialmente.

SEÑORA PARDO (Virginia).- Si no hay inconveniente de parte de ustedes prefiero hacerlo ahora, porque este es un tema que analizamos en el Consejo de la Unidad, o sea que fue tratado por los tres directores: el doctor Felipe Rotondo, el magíster Federico Monteverde y quien habla.

Como ya se analizó el proyecto y la opinión es muy puntual, con una lectura de cinco minutos concluimos, y capaz que no vale la pena tener que venir especialmente por media hora y que ustedes requieran también de ese tiempo. Si entienden que con esto es suficiente y queda saldado lo que respecta a la Unidad, por nuestra parte estamos bien. Si ven que quieren alguna opinión adicional, no tendremos problema en venir nuevamente. Como quieran ustedes.

SEÑOR PRESIDENTE.- La escuchamos entonces.

SEÑORA PARDO (Virginia).- Como les decía, se analizó todo el proyecto, fundamentalmente lo vinculado con el acceso a la información pública y a los puntos que tienen que ver con la protección de datos personales, relacionados con el artículo 15 -que, como decía el doctor Delpiazzo, es el artículo 1° y los principios. Ese es fundamentalmente nuestro ámbito de opinión.

En la citada ley se establece el principio de libertad de información. En este sentido se afirma que todas las personas tienen derecho a acceder a la información que obre en posesión de los objetos obligados con la única excepción de aquella clasificada como información reservada, confidencial y secreta, de acuerdo con lo establecido por las leyes especiales a tales efectos.

Este punto nos permite recalcar que en lo que respecta a los datos personales, la información personal es confidencial de por sí, sin requerir una instancia previa de clasificación. Es un tema de definición. Eso se ve refrendado en el artículo 10 de la Ley N° 18.381, que inicia estableciendo: "Se considera información confidencial".

Idéntico comentario con respecto al principio de disponibilidad previsto en el mismo artículo, que establece que es definida legalmente como información secreta o clasificada de carácter de reservada o confidencial. En ambos casos se sugiere distinguir la información definida legalmente como secreta de la clasificada como carácter reservada y de la información confidencial, o sea, no agregarle el término clasificada, confidencial, en particular en el tema de datos personales.

Concluyendo, estimamos haber podido contribuir a la discusión y quedamos a las órdenes si realmente necesitan alguna aclaración o complemento vinculado con la protección de datos personales.

Desde el punto de vista de la Unidad ese era el aporte que entendíamos que podíamos dar a este proyecto en particular.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Yo llegué cuando ya estaban haciendo uso de la palabra, pero creo que escuché casi todo. Fue muy interesante y muy específica cada una de las puntualizaciones que hicieron, lo que es bueno porque enriquece el proyecto de ley, más allá de las equivocaciones sobre la nominación de cada uno de los artículos.

Respecto a la precisión que hacía ahora la ingeniera Alejandra Villar, creo que todos estos principios son tomados del mismo decreto reglamentario. Por lo tanto, habría que afinar mejor.

Aprovechando que me meto en ese tema, hay una pregunta que no tienen por qué responder ahora -en el caso de que tengan que volver quizás puedan hacerlo- que está vinculada con la información personal. Nosotros vamos a incluir, en caso de que se apruebe este proyecto, instituciones privadas que manejan fondos públicos. Recién, el doctor Delpiazzo hacía una consideración acerca de cuál sería la información que debería acotarse. En realidad, acá no está predefinido; en realidad hay una definición demasiado genérica.

Más allá de esto, hay una discusión legal -que es la ustedes orientan; me parece que es la correcta- y una discusión más filosófica acerca de que las instituciones que son privadas y utilizan fondos públicos deben tener la máxima transparencia. En realidad, quizás el conjunto de los recursos que utilizan no sean públicos, pero sí son importantes para desarrollar esa tarea. En algunos casos, se trata de servicios públicos o de determinadas funciones que el Estado brinda, y terceriza. Entonces, consulto si para el Uruguay, en términos de mayores niveles de transparencia, no es mejor que todos lo tengamos.

Pongo un ejemplo concreto. Nosotros, que somos legisladores y ustedes, que son personas que tienen responsabilidades en los cargos públicos estamos responsabilizados. Por supuesto que tenemos criterios para preservar cierta intimidad, pero estamos al escrutinio público. Quizá ahí hay toda una discusión. Sin duda, la parte legal es la que nos interesa.

En caso de que se avance en el sentido de incluir nuevos sujetos obligados, que son institución privadas, ¿qué sugerencia podría hacer esta Unidad tan especializada en esos temas?

Me interesa referirme a dos temas. Considero que muchas de las recomendaciones sería interesante poder incluirlas.

Voy a referirme a una de las apreciaciones que hacían con respecto a la parte más crítica del proyecto; por economía de tiempo lo vamos a plantear. Ustedes hacen una apreciación no favorable a la modificación de los artículos 9º y 10 de la ley. Se señala, por ejemplo, que el procedimiento que se establece podría ser impracticable desde el punto de vista práctico.

Más allá de eso, que puede ser entendible -además, ustedes son los que administran cierta parte de la información, por lo que es muy importante su opinión-, desde el punto de vista de la transparencia y el uso de la información pública, ¿no es necesario, sobre todo teniendo en cuenta que desde que se hizo la ley hasta ahora ha tenido diferentes usos -algunas veces, mejores y otras, peores-, que exista la posibilidad de quitar discrecionalidad a las autoridades de turno para decretar determinada información? Capaz que este no es el mejor procedimiento, pero sí es una idea que tiene que ver con un concepto. A lo mejor, deberíamos mejorar el procedimiento que planteamos y trabajar sobre la idea, que es importante, sobre todo mirada desde el punto de vista del ciudadano. Esa es una pregunta muy concreta.

Después, hay muchos más aspectos a las que me gustaría referirme. La integrante del Consejo habló sobre el Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (Intai); hicieron una pequeña muestra que, sin duda, generó algunas cosas. Hay otros indicadores de Cainfo, que generaron algunas percepciones bastante preocupantes para la transparencia. En realidad, termina yendo como en contra de lo que veníamos avanzando, a paso lento, con dificultades -como ustedes decían- y con capacidades diferentes en cada uno de los organismos

Quizás este sea uno de los puntos que nosotros deberíamos analizar, es decir, cómo hacemos para que todo esto que ustedes van controlando y trabajando después tenga determinados niveles de publicaciones, sobre todo, para los organismos que por diferentes motivos a veces no cumplen. A veces no lo hacen porque son muy nuevos, como es el caso de los municipios, que recién ahora se están incorporando. Pero también están las juntas departamentales, que son bastante vetustas y son de las que están peor calificadas por el otro indicador.

En este sentido, considero que hay todo un trabajo por hacer, que no es de la ley, sino de gestión.

Por lo tanto, sería bueno analizar si la norma puede incorporar algo con respecto a eso que nos permita sacudir la modorra, utilizando términos poco ortodoxos. En definitiva, la intención es ayudar a que esto sea un compromiso de todos.

Me llevo la idea de modificar el estatus de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Existe toda una discusión acerca de si tiene que ser un organismo de otro orden. Sí me preocupa que puedan ser declaradas inconstitucionales las potestades acerca de ordenar determinada desclasificación o información. Eso podría generar un problema político. Estamos hablando de organismos públicos, pero también podrían ser privados, en caso de que avancemos en ese sentido. Me parece que hay todo un trabajo que habría que realizar en este sentido, precisamente, para generar garantías.

De todos modos, me centro en las dos inquietudes que tienen que ver con el procedimiento y la idea, es decir, qué es mejor para llevar adelante la idea.

SEÑOR DELPIAZZO (Gabriel).- Gracias, señor diputado Caggiani por las preguntas.

Hoy la ley tiene un sistema de control de la clasificación de información que realizan los organismos públicos, que no es previo, como se propone ahora, sino *a posteriori*. Creo que la razón de ser de eso es el volumen de clasificaciones de la información que puede haber entre todos los sujetos obligados a nivel estatal y no estatal. Por ese motivo recibimos un informe semestral, tal como lo establece el artículo 7º de la ley, respecto a toda la información clasificada como reservada. Es decir que ahí hay un primer control.

A su vez, se previó que cuando un organismo clasifica información como reservada en virtud de haber recibido una solicitud de esa información, debe enviarla a la Unidad en los cinco días hábiles siguientes a haberla clasificado, para que hagamos ese control. Lo que se busca es que no se esté privando del acceso a la información a un ciudadano según su color, si es periodista o no, o si es de un partido o de otro, sino que se haga de manera objetiva.

¿De qué manera se puede ir acotando la discrecionalidad de los organismos en esa clasificación? Me parece que esto va más por el lado de fortalecer a la Unidad de Acceso en sus cometidos de control, es decir, cuando hablamos de que sus decisiones puedan ser vinculantes o que pueda tener potestades de sanción de manera de que el incumplimiento pueda tener algún efecto jurídico independientemente de la sanción

moral, que apunta más a los *ranking* y a los índices a los que hacía referencia en su segunda pregunta.

Si bien no hemos hablado esto en el Consejo Ejecutivo, mientras escuchaba al señor diputado se me ocurrió una idea. Puede ser una alternativa que entre las atribuciones de la Unidad esté el deber de publicar anualmente, por ejemplo, los resultados del Índice Nacional de Transparencia, que estamos instrumentando, como manera de que sea algo ineludible y de que año a año tenga que saberse quién está en los primeros puestos y quién en los últimos. Esta sería una forma de incentivar, de premiar al que está cumpliendo en buena manera sus obligaciones de transparencia y también de dejar en evidencia al que no lo está haciendo, para que mejore y adopte las medidas necesarias en ese sentido.

Reitero que esta es solo una idea que digo a título a personal porque no la hemos discutido a nivel institucional. Simplemente la digo a modo de reflexión como respuesta a su pregunta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con la sugerencia se plantea una especie de *ombudsman* a la europea. Es decir que publica, a ver si por eso los moviliza.

Agradecemos mucho su presencia, el material que nos brindaron y el hecho de haber compartido su *expertise* en el tema, que para nosotros es absolutamente imprescindible.

SEÑOR DELPIAZZO (Gabriel).- En nombre de mis compañeros del consejo ejecutivo damos las gracias nuevamente a los legisladores. Pueden contar con nosotros.

Obviamente, somos de los principales interesados en que esto funcione bien y en tener una buena ley de acceso a la información. Así que también para la redacción y la reflexión, estaremos a la orden cuantas veces sea necesario.

Muchas gracias.

(Se retira de sala la delegación de la Unidad de Acceso a la Información Pública)

(Ingresa a sala el doctor Edison Lanza, ex relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos)

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos la bienvenida y agradecemos la presencia del doctor Edison Lanza, ex relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El motivo de la invitación es que estamos abocados al estudio de un proyecto de ley que presentó prácticamente toda la bancada del partido Frente Amplio sobre el derecho de acceso a la información pública. Nosotros, como históricamente lo ha hecho el Parlamento en temas tan específicos, preferimos enriquecer los proyectos que surgen del legislador con la opinión de personas que consideramos que se destacan en el área del proyecto. Por eso ha sido sugerido que usted concurra a esta Comisión y para nosotros es un gusto recibirlo a efectos de que nos diga su opinión respecto al texto que le hicimos llegar.

SEÑOR LANZA (Edison).- Muchas gracias por la invitación a todos los legisladores y legisladoras.

Efectivamente, se trata de una ley de enorme trascendencia para la democracia uruguaya y para el derecho a la información.

Voy a hacer una pequeña y brevísima historia. La Ley N° 18.381 fue aprobada en el año 2008, luego de un largo trabajo de reclamo por parte de asociaciones,

organizaciones profesionales de la sociedad civil, periodistas y abogados -en su momento, se armó una coalición por el acceso a la información-, debido a que si bien de la norma constitucional, en los artículos 29, 72 y 82, se puede extraer ese derecho, el país nunca había tenido una regulación que rompiera con la asimetría que todavía existe entre el ciudadano y el Estado, y quienes están al frente de los organismos públicos. Además, eso fue precedido por una serie de litigios porque no había herramientas o procesos para el acceso a la justicia oportuna en lo que tiene que ver con el acceso a la información pública, debido a que en general el recurso de amparo era rechazado por la justicia antes de esta regulación e, inclusive, varios casos terminaron en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En su momento, el Estado llegó a un acuerdo, es decir a una solución amistosa. En ese marco se aprobó la Ley N° 18.381, que junto a la despenalización de los delitos de comunicación, la ley de radios comunitarias que se aprobó en aquellas fechas y otras normas, fueron un factor fundamental para que el país en su conjunto sea considerado actualmente en todos los *rankings* como uno de los países de la región con mejores estándares de libertad de información. Creo que eso es importante.

En aquel momento también conocíamos las dificultades que iba a tener el Estado -siendo realistas- en el cambio cultural que eso significaba. Uno iba a pedir información a una repartición pública sobre un asunto en el que no tenía una legitimación directa y lo miraban como si fuera un extraterrestre, en el sentido de que se iba a pedir información de un expediente, una licitación, estadística y demás, y se preguntaban qué interés directo, personal y legítimo tenía. Sin embargo, el estándar de este derecho, que está protegido por los tratados internacionales y la Constitución, indica que cualquier persona puede solicitar información en poder del Estado.

Asimismo, está todo lo que tiene que ver con los archivos documentales y la rapidez u oportunidad con las que los objetivos de esta ley pretende que se cumpla el derecho a la información, porque si voy a solicitar información sobre un asunto que se está debatiendo o dilucidando en este momento, o es importante para una persona, la comunidad o una organización, y me van la van a dar dentro de dos años, tiene poca relevancia para el ejercicio del derecho.

En aquel momento las organizaciones y todos los que estábamos pujando por esta ley, y también muchos legisladores, dijimos que había que empezar. Sabíamos que iba a haber problemas de implementación, pero en algún momento había que empezar. No podíamos seguir subordinando el ejercicio de un derecho fundamental a que el Estado pudiera estar plenamente preparado. Hubo una *vacatio legis*, dos años de plazo para que los organismos se prepararan, etcétera. Así y todo la historia de estos diez años tiene que ver con una serie de aciertos y cambios que la ley impulsó -creo que todos estamos de acuerdo; ha sido revolucionaria en algún sentido-, y hay infinidad de casos e información de interés público que se han podido conocer a raíz de esta legislación en todos los gobiernos que hemos tenido desde la fecha hasta ahora. No obstante, la ley ha tenido y tiene hasta ahora problemas de cumplimiento e implementación, y eso tampoco lo podemos ocultar. Hace pocos días salió un informe de la Universidad Católica y el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública en el que se establece que muy pocos organismos cumplen con las obligaciones de transparencia activa, y hay una mayoría de organismos que están en el entorno del 60%, y hacia abajo, de las obligaciones de publicar información, que la legislación entiende que es pública de pleno derecho. Es decir que no habría ningún tipo de obstáculos para que se publicara. Es más, debe haber proactividad del Estado para que los ciudadanos la conozcan. Ese es un indicio de los problemas que tenemos. El otro indicio que tenemos, y lo vemos en la prensa de forma muy seguida, es la declaración de inexistencia de información, las dilatorias para

responder pedidos de acceso a la información pública o los conflictos que se generan por la interpretación de las excepciones. Vemos los cambios de criterio a lo largo de los años y a veces la falta de certeza jurídica para quienes solicitan información. Cuando hay una negativa del Estado y es injustificada, igualmente, el ciudadano tiene que pagar un costo de litigio si quiere acceder a esa información. Ahí hay un asunto y un problema

Lo siguiente que me gustaría decir en este momento es que la ley también ha sido objeto de reformas parciales, diría, en los últimos seis, siete años. La LUC acaba de introducir una nueva reforma, el secreto vinculado a las razones de seguridad nacional. En cada una de esas instancia ha habido debate -uno no puede decir que no ha habido debate-, pero me da la impresión de que las reformas parciales han sido más bien para limitar el alcance de la ley en lugar de generar estímulos o mecanismos para mejorar la implementación y los problemas que todos sabemos que esta tiene en su aplicación.

Me parece muy buena la idea de que se nos convoque, les agradezco, y que haya una amplia consulta para este proyecto de ley.

En ese sentido, antes de ingresar al articulado concreto, me gustaría mencionar que en el campo internacional esta es una materia que tiene muchísimo trabajo de derecho comparado y de estándares internacionales que se han ido construyendo y perfeccionando tanto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos como en el sistema universal, y en legislaciones que se han aprobado en muchos de nuestros países. Unesco saca un informe bianual y hoy, increíblemente -antes del comienzo de este siglo había diez o quince países que tenían leyes de acceso a información pública-, estamos en el entorno de los cien países con leyes de acceso a la información pública. Por lo tanto, los estándares han mejorado sustantivamente.

En ese sentido, me gustaría, antes de ingresar en lo concreto, solicitar a la Comisión, amablemente, que se convoque a organismos especializados en estos temas para participar de este debate, como la Unesco, que tiene sede regional en Montevideo; asimismo, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, que ahora la lidera un colega colombiano, Pedro Vaca; inclusive, Naciones Unidas y también la OEA, porque como ustedes saben, las leyes de América Latina han sido moldeadas en buena medida a partir de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, que se aprobó por 2011. Hoy se aprobó también en los ámbitos políticos de la OEA, no en los organismos de supervisión de derechos humanos, una Ley Modelo 2.0 Sobre Acceso a la Información Pública, que aborda muchas de las cosas que este proyecto de ley propone. Podría ser un buen momento para convocar a la OEA, donde los gobiernos uruguayos siempre tienen un apoyo y una participación muy importante, para precisamente aportar conocimiento experto en esta materia.

Yendo al articulado, creo que hay asuntos o propuestas que son muy pertinentes, en particular, la de establecer un catálogo de principios que sirvan para la interpretación de la ley: el principio de libertad de información, de transparencia, de máxima publicidad, de divisibilidad, de ausencias de ritualismos, etcétera. Creo que están en línea con los estándares internacionales en esta materia. Me parece que es un acierto incluirlo en el proyecto de ley.

El artículo 2º del proyecto, que modifica a su vez el artículo 2º de la ley vigente, establecería el nuevo alcance que tiene la legislación vinculada a la transparencia, incluye además de los organismos públicos estatales y no estatales, las instituciones privadas que reciban a ministros y utilicen fondos públicos o bienes del Estado. Ahí, me gustaría apuntar que, efectivamente, en los últimos seis o siete años ha venido una tendencia en la región de ampliar los sujetos obligados bajo las normas de transparencia del Estado a otras instituciones u organismos que no necesariamente son entidades

públicas per se. En nuestro país hemos debatido durante mucho tiempo, por ejemplo, que las personas públicas no estatales o las personas de derecho privado propiedad del Estado deberían estar incluidas. Creo que hay un consenso en general de que ha sido una falencia en ese sentido de la ley. Pero también hay organizaciones que pueden catalogarse de privadas o de la sociedad civil que manejan fondos públicos.

Entre paréntesis, digo que ha habido un gran debate en la región. Creo que no es un problema en Uruguay, pero sí en otros países, donde gobiernos que toman una medida autoritaria o democracias que no ofrecen todas las garantías pueden utilizar este tipo de recursos para tratar de intervenir en organizaciones que son independientes o críticas del gobierno. Este apunte no lo hago por nuestro país, pero sí por que lo he visto como relator en muchos de los países.

Dicho esto, creo que esta norma debería precisarse con cuidado, porque ese riesgo ha sido apuntado en muchos países. Vuelvo a decir: no creo que sea un riesgo actual en nuestro país, pero para evitar toda posibilidad de abuso en este sentido, me parece que se podría acotar, precisar o redactar de otra manera de acuerdo a estándares internacionales; por ejemplo, La Ley Modelo 2.0 establece de una forma neutral qué organizaciones de la sociedad civil, qué tipos de instituciones privadas queremos alcanzar y respecto a qué tipo de información. Seguramente, no queremos alcanzar a toda la actividad de una entidad privada, sino a la rendición de cuentas del manejo de fondos públicos que recibe, o sobre el manejo de fondos públicos que legítimamente adquiere. Entonces, yo creo que ahí hay que trabajar un poco en la definición para ser absolutamente estrictos en que no va a haber una posibilidad de una interpretación ambigua. Esto lo que busca es una rendición de cuentas de aquellos fondos que reciben entidades privadas por administrar una obra pública, por acceder a un subsidio, por acceder a un fondo público, etcétera. Creo que ahí hay que trabajar la definición, sin perjuicio -vuelvo a decir- de que se ha avanzado en este sentido en la región.

El artículo 3º hace referencia a la lista de excepciones; en este sentido, comparto que hay que trabajar sobre este asunto. Recuerdo que la red de gobierno abierto -yo creo que ya no estaba en el país-, integrada por Cainfo y varias organizaciones, había entregado en su momento al Consejo Consultivo de la Unidad de Acceso un proyecto en el que se solicitaba definir taxativamente las excepciones; es decir, no dejarlas con el título abiertas, sino establecer qué quiere decir seguridad nacional. Hoy, hay trabajos, estándares o doctrina internacional para establecer, y decir que no todo lo que tiene que ver con la seguridad nacional tiene que ser secreto, reservado. De hecho, este Parlamento ha debatido cuánto costaron tales aviones o cuánto se gastó en esto o aquello; es decir, hay que llegar a una definición lo más cerrada posible, porque las excepciones, precisamente, deben ser de consideración estricta y, además, deben estar sujetas a un test de daño que ya está establecido en la ley. Por lo tanto, mi recomendación ahí es trabajar las definiciones más bien para cerrarlas y no para dejarlas abiertas.

Por último, creo que -para no pasarme de los veinte minutos- con buen tino el proyecto de ley busca resolver de alguna manera el problema de la clasificación de información y de cómo se interpretan las excepciones. Básicamente, la herramienta que propone es una opinión previa y preceptiva de la unidad de acceso a la información pública. Ahí creo que es un tema que -otra vez- me parece que deberíamos trabajar de la manera más amplia posible y -ojalá- llegar a un consenso donde se tengan en cuenta las opiniones de expertos de la sociedad civil, de organismos internacionales, e incluso los partidos políticos lleguen a un consenso, porque es el tema más sensible que tiene la ley, sin duda y, de acuerdo a cómo se legisla, puede tener un efecto negativo, neutro o positivo.

A mi juicio, esto está atado con un asunto que la ley original no pudo resolver -porque, como toda ley, fue obra de transacciones de diálogos y de negociaciones- y que tiene que ver con el diseño del órgano de control. En general, en las mejores prácticas, si uno mira el Reino Unido, incluso México, que tiene muy buenas normas -no siempre se cumplen del todo, pero son muy buenas normas-, Chile, tienen órganos con cierta autonomía. Nuestra UAIP me adelanto a decir que ha cumplido un excelente trabajo con recursos limitados y que sus directores han sido excelentes profesionales, pero de todos modos a nadie se le oculta que está inserta dentro de una agencia que depende de la Presidencia de la República, y los mejores estándares indican que deberíamos tener un órgano con cierto grado de autonomía de cualquiera de los Poderes del Estado; no debería estar alojado ni en el Poder Ejecutivo, ni en el Poder Legislativo, ni en el Poder Judicial, porque es un órgano de control sobre un aspecto central de la transparencia del Estado. Sabemos que nuestro sistema constitucional no permite fácilmente crear estas autonomías, pero es algo que nos convoca a pensar qué diseño le podemos dar, qué garantías de independencia y autonomía -que se pueden diseñar de distintas maneras- le podemos dar a este organismo, y qué competencia le otorgamos frente al incumplimiento de la Ley o a una interpretación que pueda hacer un organismo y que un órgano técnico no comparta. Porque hoy, la verdad es que la única posibilidad que tiene es hacer una recomendación, como pasa con otras esferas de la vida pública del país, y cuando se hace una recomendación y no hay ningún tipo de sanción, ningún tipo de obligatoriedad o no es vinculante, no siempre se cumple por parte de los organismos del Estado.

Entonces, ahí voy al proyecto de ley. Lo veo muy bien intencionado, pero si no lo vemos en un diseño institucional adecuado, ¿qué podría cambiar el hecho de que en vez de opinar después de que se genera el conflicto, opine antes, ayudaría a qué? ¿A alinear a los organismos del Estado? ¿Generaría más demoras o, efectivamente, es una vía adecuada para mejorar o salvar los conflictos que hay hoy en cuanto a la interpretación de la ley? Porque, además, si uno mira la Ley Modelo que acabo de mencionar u otras leyes a nivel internacional, lo que se busca es que el Estado responda ante cada pedido de manera concreta, más allá de que hay materias donde sabemos que va a haber una línea general que va a ser la misma, pero la reserva de información -dejo al costado la confidencialidad- siempre debe ser temporal, ¿verdad? Por ahí, un asunto que se está ventilando, una negociación de relaciones exteriores, se justifica que sea reservada hoy, pero capaz que dentro de dos años ya no tiene ninguna justificación, y el Estado debería entregar esa información.

Por lo tanto, no debe haber clasificaciones de información genéricas, sino que deben ser particulares ante cada caso. Y entonces ahí -dejo abierta la consideración para no tomar más tiempo- me parece que hay que ver todo el mecanismo de clasificación como un mecanismo de relojería y no solo tratar de buscar una solución para este momento y para estas cuestiones y, además, dotarlo de herramientas completas: por ejemplo, que el órgano de control, en este caso la UAIP, tenga la obligación de publicar cada clasificación de información, crear un sistema de transparencia para que eso sea público y accesible, definir qué tipo de facultad va a tener frente a una negativa de información y cómo juega esto también con la acción judicial de acceso a la información pública que está establecida en la ley.

Estas serían mis primeras consideraciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias por su presentación, que ha sido muy rica.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Primero que nada, quiero agradecer al doctor Edison Lanza por todas las sugerencias que nos ha hecho del proyecto. Además, él es una persona que ha tenido una experiencia muy importante en la

materia antes de haber sido integrante de la OEA en la responsabilidad que le tocó ocupar. Esperemos que no esté diciendo que tenemos que invitar a Almagro para….

(Hilaridad)

——Más allá de eso, me parece importante tener una precisión más acerca de cuál sería, en su opinión, la ubicación institucional que debería tener la Unidad de Acceso a la Información Pública en esa nueva situación. Porque recién recibimos a las autoridades de la Unidad de Acceso a la Información Pública y parte de lo que ellos nos expresaban era que el procedimiento que se estaba proponiendo en el proyecto de ley era bastante engorroso y, sobre todo, impracticable desde el punto de vista concreto, lo que, en realidad, demoraría aún más la posibilidad de acceso a la información por parte de un ciudadano y, por lo tanto, iría en contra de los propios principios que establece la ley. Y ellos iban también por una idea parecida -en términos personales de parte del presidente, no lo dijo institucionalmente- de poder tener un fortalecimiento de la Unidad, de que pueda haber mecanismos de sanción por parte de la misma a los organismos correspondientes, y también en algún momento se habló de una nueva ubicación institucional. Yo sé que esto es motivo de un debate más profundo de cuando se creó la ley, pero también, luego que se fue procesando el trabajo de la misma ley en el tiempo, y creo que sería interesante por lo menos conocer su opinión o qué otras ubicaciones institucionales existen en otras partes del mundo que funcionen bien. Sería por lo menos interesante tener en cuenta comparadamente para el Uruguay una información en ese sentido.

Gracias.

SEÑOR LANZA (Edison).- Gracias, diputado Caggiani por la pregunta.

Los órganos internacionales están más allá de quienes ocupan la Secretaría. Aparte, la Ley Modelo es del año 2011 y, sobre todo, me parece que el Departamento de Derecho Internacional de la OEA -que, dicho sea de paso, está a cargo también de un uruguayo, Jean Michel Arrighi- ha jugado un papel muy importante en estos temas y es donde está localizada la doctrina que se ha desarrollado en cuanto a estos temas, y ha sido aprobada por el Consejo. Entonces, es una figura internacional de *soft law* -por decirlo de alguna manera- que puede ser muy útil.

Respecto a la pregunta concreta, creo que ahí podemos imaginar desde soluciones de mínima a soluciones de máxima. Si vamos a soluciones de máxima, por ejemplo, el Instituto de Acceso a la Información, el INAI, de México -dicho sea de paso- unifica en un consejo de cinco miembros la decisión sobre temas de acceso a la información pública y de privacidad o de datos personales, que son temas que dialogan y que son cada vez más importantes para las sociedades. Así que yo creo que, tarde o temprano, el país va a tener que fortalecer estos organismos, no solo en la relación con el Estado, sino también en la relación con corporaciones que hoy manejan nuestros datos personales, en la relación con la economía de los datos, que hoy dicen que es más rica que la del petróleo. Entonces, creo que podría ser una oportunidad para ver el diseño de un consejo, en fin, un tribunal -pensando en el Tribunal de Cuentas-, que reúna estos temas y también otros que tengan que ver con la transparencia de los partidos políticos y otras cuestiones que están en discusión: un verdadero sistema nacional de transparencia, por ahí podría pensarse en este sentido.

Entonces -decía- el INAI de México tiene autonomía constitucional e incluso tiene la capacidad de proponerle al Congreso su propio presupuesto. Creo que ni nosotros ni ninguno de ustedes puede hacer eso sin una reforma constitucional en el país. Una cuestión intermedia que habíamos en algún momento trabajado era una suerte de

servicio descentralizado que se comunicara con el Parlamento o el Poder Ejecutivo, a través de algún ministerio, pero que tuviese garantías de independencia técnica, de autonomía y cuyos miembros, además, tuvieran un blindaje respecto a la injerencia política, algo parecido a lo que la Institución Nacional de Derechos Humanos tiene: si se ocupa un cargo de ese tipo, luego, no se puede aspirar a un cargo político, no se puede destituir al director o a la directora si no es por una causa amparada en la Constitución, es decir, no por razones políticas; en fin, ese tipo de garantías que el país ya conoce para blindarlo de esa manera.

Y la opción de mínima es seguir fortaleciendo a la Unidad de Acceso a la Información Pública, establecer un proceso de selección de su próximo Consejo Directivo, que sea trasparente, que requiera aprobación parlamentaria, que le dé una legitimidad y autonomía desde el punto de vista constitutivo. Establecer una serie de herramientas por las cuales si bien no podemos llegar a que sus decisiones sean vinculantes, que los organismos que se oponen a su recomendación, rindan cuentas públicamente. Esto es, que se publiquen las recomendaciones y la negativa del organismo, que se haga una suerte de índice con datos abiertos que esté a disposición, que también las recomendaciones de algún modo sean consideradas una línea de recomendaciones para todo el Estado. En fin. Ver ahí una serie de mecanismos para mejorar las facultades que ya tiene.

Creo que por ahí se podría ir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al doctor Edison Lanza por su aporte, su presencia, su tiempo y recomendaciones que serán consideradas, como la de todos los invitados. Asimismo, la sugerencia que usted hizo respecto a invitar a otros involucrados, de lo que tomamos nota. Acá todos los partidos proponen invitados y generalmente se acepta, pero también es bienvenido que un invitado nos haga ver si alguien está afuera de la lista.

SEÑOR LANZA (Edison).- Gracias por la invitación.

Quedo a la orden porque por ahí se puede hacer algún foro público sobre las reformas y el funcionamiento de la ley con la Comisión. Estoy a la orden para coordinar en ese sentido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias.

(Se retira de sala el doctor Edison Lanza)

(Ingresa a sala una delegación de Data Uruguay)

——Buenas tardes.

Agradecemos la presencia de la doctora Patricia Díaz y del señor Daniel Carranza, de la Red de Gobierno Abierto.

A todos los invitados les decimos lo mismo: que esta Comisión está abocada al estudio de la reforma de la Ley Nº 18.381, que ya ha tenido algunas modificaciones, en aras de perfeccionarla.

Con ese sentido, los legisladores, además de presentar los proyectos sugieren invitar a personas, organizaciones públicas y privadas que estén vinculadas al tema y que puedan enriquecer el texto, incluso realizar críticas para no caer en alguna redacción inapropiada. Ese es el sentido de la invitación.

Agradecemos vuestro tiempo.

La delegación dispondrá de unos veinte minutos para hacer una exposición, y luego, si algún legislador de la Comisión tiene alguna duda o pregunta, la hará.

SEÑORA DÍAZ (Patricia).- Data Uruguay forma parte de la Red de Gobierno Abierto.

Trajimos algunos apuntes para no perder tiempo. La idea es leerlos y luego Daniel complementará, porque tiene un poco más la práctica, y yo un poco más la teoría.

En general los cambios propuestos son de recibo y necesarios. Eso es lo que consideramos y lo hemos discutido en la interna de la Red de Gobierno Abierto, pero entendemos que son necesarios otros cambios que sirven de soporte al presente proyecto. Cuando hablamos de soporte nos referimos a requisitos previos que sustenten la posibilidad del efectivo cumplimiento de la ley con los cambios que se proponen en este proyecto.

Vamos por parte.

El artículo 1º del proyecto propone que los principios establecidos en el decreto reglamentario se incluyan en la ley. Estamos totalmente de acuerdo porque aporta a la interpretación correcta del espíritu de la ley. Por ejemplo, es importante que el principio de ausencia de ritualismos adquiera rango de ley. Daniel les dará ejemplos de qué está pasando con respecto a la efectiva aplicación práctica de la ley.

El literal B) del artículo 2º propone reformas al artículo 2º de la ley, amplía el alcance en cuanto a los sujetos obligados e incluye a instituciones privadas que reciban, administren y/o utilicen fondos públicos o bienes del Estado. Este agregado también es positivo, pero queríamos marcar que ya existe un antecedente que también modifica el alcance del artículo 2º establecido en el artículo 640 de la Ley de Presupuesto Nacional 2020- 2024; probablemente otros actores ya marcaron esto. Este artículo establece: "Todo sujeto de derecho que reciba subsidios o subvenciones del Estado, así como aquellos que reciban donaciones especiales en los términos del artículo 79 […], quedan obligados a suministrar la información que se solicite, […]" en la Ley de Acceso a la Información Pública. Esto es bueno tomarlo en cuenta y hacer una concordancia con eso.

El artículo 3º del proyecto propone reformas al artículo 9º de la ley. Es muy positiva la propuesta de eliminar esto de la clasificación exprés, o sea la clasificación de reserva realizada en el momento en que se recibe la solicitud de acceso a la misma. Estamos totalmente de acuerdo con que este cambio debe realizarse, pero nos preocupa la asignación de nuevas funciones a la Unidad de Acceso a la Información Pública sin el correspondiente respaldo presupuestal en esta nueva redacción del artículo 9º. A vía de ejemplo cito algunas cuestiones que tienen que ver con más trabajo para la UAIP: "La clasificación de la información reservada deberá realizarse por el sujeto obligado en el momento en que esta se genere, obtenga o modifique, previo informe favorable de la Unidad de Acceso a la Información Pública, […]". O sea, la intención es positiva, pero preocupa la posibilidad de respuesta de la UAIP por falta de recursos, burocracia, tiempo y en particular el tema de que el Consejo Consultivo es honorario y se reúne poco o no se reúne con la suficiente periodicidad. Y esto pasa en varios artículos. Tenía marcado todas las asignaciones, pero es fácil detectar que hay nuevas asignaciones, pero falta el apoyo real de que el órgano efectivamente pueda actuar, como está hoy dado.

El artículo 6º del proyecto modifica los plazos del artículo 15 de la ley. Entendemos que es positivo bajar los plazos para la entrega de información solicitada, pero debería acompañarse de recursos o de algún plan o de alguna estrategia para que los organismos tengan personal o áreas de transparencia. Hay un tema del que tenemos

dudas de que esto pueda ser efectivamente cumplido en algunos organismos. Eso en cuanto al articulado.

Hay una parte que tiene que ver con los temas centrales que no son abordados y que deberían serlo. Sería necesario integrar mejoras surgidas de los procesos de consulta -Daniel se los puede explicar un poco más- ; hace años que se viene trabajando desde la Red de Gobierno Abierto. Los procesos de consulta de las reuniones de la Red de Gobierno Abierto han sido cristalizados en proyectos y todos estos proyectos tienen que ver con la incorporación de las mejoras que propone la ley modelo de la OEA en su versión 2.0. Hay dos puntos específicos y centrales que no se solucionan por esta ley. Uno es la independencia de la Unidad de Acceso a la Información Pública y la potestad de diseñar, presentar y administrar su propio presupuesto para ejercer su función. Hay Estados como Canadá, Chile, El Salvador, Honduras, México que aplican este modelo y que no solo lo aplican, sino que lo recomiendan en general para que funcione el sistema de acceso a la información pública. Está en el artículo 56 de la ley modelo de la OEA.

El segundo punto es que no se establece potestad sancionatoria. A diferencia del organismo hermano creado en el mismo año, la Urcdp, que tiene potestades sancionatorias en materia de protección de datos personales, la Unidad de Acceso a la Información Pública no las tiene. Hay países que sí tienen este modelo con potestad sancionatoria como El Salvador, Chile y México. No es algo que estemos inventando nosotros; es algo que propone el propio artículo 56 de la ley modelo de la OEA.

Hay otros temas que tampoco son abordados y tienen que ver con la práctica.

SEÑOR CARRANZA (Daniel).- Retomando el articulado, creo que hay un gran acuerdo en que son positivos los cambios que se proponen, en particular tomando desde el artículo 1º en la inclusión de los principios. Nosotros, en Data Uruguay, tenemos el proyecto Quesabes.uy, una plataforma online que permite realizar pedidos de acceso a la información, y vemos en la práctica cómo ese espíritu no se respeta, a pesar de que muchos de estos principios están en la reglamentación de la ley actual. Entendemos que elevarlos a rango de ley puede ayudar a impulsar ese cumplimiento y que eso en particular es sumamente positivo.

En lo que tiene que ver con el alcance a los sujetos obligados, creemos que es muy positivo. Entendemos que sería bueno tener cuidado de que no se monte con otras disposiciones que hayan tocado este mismo aspecto. Sabemos que hay una enorme demanda desde la sociedad civil y la ciudadanía en general para obtener información de órganos que hoy no están cubiertos o de otras entidades. Es interesante mirar en la ley modelo. Se va bastante más allá; se incluyen sindicatos, organizaciones de la sociedad civil financiadas con dineros públicos y más.

El artículo 3º elimina la clasificación exprés y creemos que esto es particularmente importante, porque entendemos que cualquier organismo que no tenga deseos de contestar introduce inmediatamente esta herramienta; aun si sabe que no es necesario o es incorrecto, introduce un obstáculo y genera dilatorias innecesarias. Esto se vincula, justamente, con lo que comentaba la doctora Díaz del artículo 6º del proyecto. Compartimos el espíritu de lo que se quiere lograr, que es evitar clasificaciones erróneas, pero cuando se introducen mecanismos como este que obligan a pasar por la UAIP, también estamos dando una herramienta a no cumplidores para generar obstáculos en la práctica. Me parece que eso es algo a lo que hay que prestar particular atención, porque cuando un organismo no tiene ganas de contestar, es muy hábil y muy rápido para introducir ese tipo de prácticas porque sabe que lo generan. Hoy en día, sin ir más lejos, la prórroga se utiliza de forma prácticamente sistemática y, por lo general, no se avisa en los plazos que estipula la ley, sino que se espera que pasen los veinte días y un par de

días después se pide la prórroga, generando aún más dilatorias y más demoras. Me parece que vale mucho la pena tener en cuenta, más allá del espíritu de la ley, cómo se puede terminar aplicando eso.

En lo que tiene que ver con los temas centrales, quiero hacer especial énfasis en lo que se comentaba sobre los procesos de planes de reforma, sugerencias de reforma y procesos de consulta que se han hecho en el marco de los planes de Gobierno Abierto, del tercer y cuarto plan de Gobierno Abierto de Uruguay. Hace más de cinco años que la Unidad de Acceso a la Información Pública, con la participación de organismos públicos, Agesic, buena parte de la sociedad civil y otros actores, incluso internacionales, viene discutiendo cómo se puede mejorar esta ley. Hay muchísimo avanzado, muchísimo escrito y muchísimo consenso sobre cómo esta ley puede mejorarse. Creemos que sería sumamente importante no perder todo ese trabajo a la hora de presentar una modificación; insisto, sobre todo, en la parte del consenso. No se trata solamente de ideas sueltas, sino de discusiones profundas que se han dado teniendo en cuenta distintas opiniones de actores involucrados.

En cuanto a la potestad sancionatoria, los hechos nos han demostrado que sin potestad sancionatoria, cuando no hay voluntad de responder, el poder de la ley termina en letra muerta. Inclusive, hay casos que se han llevado a nivel judicial que en la práctica pueden seguir poniendo chicanas y obstáculos o dando respuestas parciales. Es sumamente clave dotar de poder sancionatorio y, por ende, también tener independencia desde el lado de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Sabemos perfectamente que la independencia no es un tema trivial, que tiene sus complejidades en el marco legal e inclusive constitucional, pero existen propuestas dentro de lo que se ha trabajado en los planes de Gobierno Abierto para hacer eso posible. Creemos que es realmente fundamental para tener una unidad de acceso con la fuerza para hacer cumplir realmente la ley.

Sobre los temas no abordados, no se está tocando lo relativo a los formatos de entrega. Por más que hay algunas especificaciones generales y están en los principios los grandes trazos que deberían ser suficientes -estamos de acuerdo en eso-, en la práctica se encuentran mecanismos para evadir ese tipo de disposiciones. Conocemos casos tragicómicos como uno reciente, de un pedido respondido por OSE en cuatro cajas de impresiones a color en vez de entregar esos mismos archivos en un *pendrive*, generando costos absolutamente innecesarios y dificultades para quienes solicitan información. Hay listas de URL entregadas en hojas impresas en las que uno no puede hacer clic, sino que tiene que andar copiando "0189/", etcétera, durante horas. Existen muchas malas prácticas en ese sentido y creo que esta es una oportunidad para profundizar en la publicación de datos abiertos. Hoy la ley de acceso ya tiene vínculo a través de la reglamentación que se generó, si no me falla la memoria, en la ley de rendición de cuentas del año 2017, que establece que se publican como datos abiertos aquellas informaciones que tienen que ser publicadas por transparencia activa. Entendemos que esta es una oportunidad para seguir profundizando en ese sentido y promover la publicación de datos abiertos a lo largo y ancho de todo el Estado.

SEÑORA DÍAZ (Patricia).- Con respecto a las mil formas en las que un funcionario público puede entregar la información, pero que sea muy poco útil, cito este ejemplo de las cuatro cajas con presentaciones incluidas y archivos que no contenían ningún dato personal. Estamos hablando de un organismo como la OSE; eran datos sobre el agua y no había información personal de ningún tipo. Uno puede apelar quizás a los principios que hoy tomarían rango de ley y pensar, por ejemplo, en el principio de eficiencia o de integridad, que refiere a la utilización de nuevas tecnologías y a las mejores prácticas para la sistematización de la información.

La cuestión es la siguiente. ¿Esto cómo opera en la práctica? Primero, que estos principios no tienen rango legal y es importante que lo tengan. Segundo, ¿basta con estos principios? Desde nuestro punto de vista, si estos principios adquieren rango legal tienen que ser reglamentados y colocarse de forma expresa que si la información está en formato digital y procesable, debería ser entregada en formato digital y procesable. Y cuando hablo de "procesable" me refiero a que la persona a la que le entregaron esas cuatro cajas en este momento está escaneando, pasando por OCR -reconocimiento óptico de caracteres- y corrigiendo esas cuatro cajas de OCR para poder hacer un procesamiento de esa información en forma digital, para poder hacer búsqueda de texto y leer las tablas. Estamos en el siglo XXI y no puede quedar así. Puede que sea por descuido, pero a mí me ha pasado recibir información que no se puede procesar porque los funcionarios reciben el PDF, pero lo que les importa es imprimirlo y que tenga una firma. Entonces, priorizan la firma y luego escanean el PDF para entregarlo con la firma. Todas estas cuestiones tienen que ser reglamentadas, porque los que manejamos y analizamos la información pública necesitamos procesar esos datos. La cantidad de horas de trabajo que puede llevar procesar cuatro cajas de esos datos es increíble y no es necesario. Por eso digo: puede ser por descuido o puede ser por intencionalidad. Puede que digan: "Bueno, me pediste estos datos…", pero como no había intención de darlos, le hacen la vida imposible al solicitante legalmente. ¿Hoy puede hacerle un funcionario la vida imposible a un solicitante legalmente? Claro que puede. Pensando en esos términos necesitamos un cambio. Entonces, se trata no solo de pensar en que los principios tengan rango legal, sino en cómo reglamentarlos.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Muchas gracias por la sugerencia que nos han hecho y, sobre todo, por la cuestión práctica, que a veces cuando redactamos un proyecto no conocemos. Por otra parte, en este caso aplica aquello de que "Hecha la ley, hecha la trampa".

Quiero hacer una consulta sobre el artículo 2 ° que nosotros proponíamos acerca de ampliar los sujetos obligados. La doctora había dicho que ya había una disposición en la rendición de cuentas o en el presupuesto. Yo lo desconozco, pero creo que desde el punto de vista práctico no está establecido por parte de la Unidad de Acceso a la Información Pública, ni por parte de ningún organismo como para poder dar esa información.

Quiero saber si alguna vez se pudo poner en funcionamiento.

SEÑOR CARRANZA (Daniel).- Es una disposición nueva. Que yo sepa hasta ahora no ha habido ningún pedido usando esta nueva disposición. Pero mi conocimiento es limitado; ni siquiera los pedidos que se hacen los leo todos, obviamente. Reitero: es una disposición nuevita.

SEÑORA DÍAZ (Patricia).- Simplemente, quiero hacer una aclaración. El artículo 640 de la Ley de Presupuesto Nacional no tiene exactamente la misma redacción que el artículo 2°. Son cosas diferentes que es bueno tomar en cuenta para la sistematización de la normativa.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Si quieren pueden enviar sugerencias sobre algún artículo al mail de la Secretaría.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias por su presencia y aportes. Si la Comisión tuviera luego la necesidad de trabajar sobre las distintas exposiciones podríamos volver a invitarlos.

(Se retira de sala la delegación de DATA Uruguay)

(Ingresa a sala una delegación de Cainfo)

——La Comisión da la bienvenida a una delegación de Cainfo, integrada por el señor Fabián Werner y por la señora Pilar Teijeiro.

Como les decimos a todos nuestros visitantes, estamos trabajando en un proyecto de ley sugerido por un grupo importante de legisladores para la reforma de la Ley N° 18.381.

Entre el material de trabajo que tienen los legisladores, además de sus propios aportes, están los que requerimos de organizaciones privadas o públicas vinculadas con el tema que puedan enriquecer el texto e incluso realizarle críticas.

Incluso, luego de enviar su exposición al correo electrónico de la Comisión pueden mandar escritos, sugerencias, artículos redactados. Si bien la presencia de ustedes es acotada a unos veinte minutos, eso no limita todo lo que puedan seguir aportando. Una vez que nosotros terminemos con todos los invitados vamos a trabajar en el ámbito del Poder Legislativo en el texto final.

Como ustedes recibieron el texto, les cedemos la palabra. Ustedes resuelven quién de los dos habla primero. Luego, si ustedes lo desean, se les puede hacer llegar la versión taquigráfica de lo que dijeron en sala.

SEÑOR WERNER (Fabián).- En primer lugar, vamos a presentarnos, para que quede registrado en la versión taquigráfica.

Soy presidente del Consejo Directivo del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, Cainfo. Me acompaña Pilar Teijeiro, quien también es miembro del Consejo Directivo.

Agradecemos el interés de la Comisión por conocer la opinión de Cainfo respecto a este proyecto.

Como muchos de ustedes ya sabrán, Cainfo surge como organización un poco antes que la Ley, más precisamente, en el mismo proceso de debate e intercambio que da origen a la norma.

El cometido de la organización es, desde su inicio, monitorear el cumplimiento de la Ley de acuerdo a estándares internacionales, tanto de libertad de expresión como de acceso a la información pública.

Desde el momento fundacional de la organización, nos propusimos impulsar la utilización del acceso a la información pública para la promoción y defensa de otros derechos humanos fundamentales, así como para fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción. Por eso, nos parece relevante participar de este debate y de esta elaboración legislativa.

Es bueno recordar en este momento que en su origen y en el momento de su discusión esta Ley fue reconocida por la doctrina y por los organismos internacionales de derechos humanos como una norma que cumplía con los estándares internacionales en la materia, a pesar de algunas deficiencias que tenía. Dichas deficiencias fueron remediadas parcialmente con la aprobación del decreto reglamentario del año 2010 que, si bien es una norma de jerarquía inferior, dispuso la inclusión expresa de los principios rectores del sistema, por ejemplo.

Más allá de eso, las organizaciones de la sociedad civil especializadas en este tema, como Cainfo o las que integramos la Red de Gobierno Abierto -ustedes acaban de escuchar su opinión-, observamos, al momento de la aprobación de la Ley, ciertas deficiencias en su redacción. Desde entonces, ellas han formado parte de nuestros

reclamos para mejorar la redacción y adecuarla a los estándares. Vamos a mencionar solo algunos de los planteos que venimos realizando desde hace tiempo.

El primero es la no inclusión como sujetos obligados de entidades privadas que cumplen funciones públicas, que prestan servicios públicos o que ejecutan recursos públicos.

En segundo lugar, mencionamos la indeterminación o la ambigüedad en alguna de las causales de reserva que establece la Ley.

También planteamos la falta de independencia política del órgano de control, es decir, de la Unidad de Acceso a la Información Pública respecto del Poder Ejecutivo, así como la imposibilidad del órgano garante de revocar resoluciones denegatorias de acceso emitidas por los sujetos obligados y la aplicación de eventuales sanciones por incumplimientos legales.

Estos elementos negativos no fueron subsanados en el correr de los años; inclusive, se sancionaron algunas normas que van en sentido opuesto. Menciono, por ejemplo, la ley que estableció una modificación señalada en su momento como regresiva por parte de organizaciones de la sociedad civil y de especialistas. Nos referimos a la Ley N° 19.178, de diciembre de 2013, que modificó los artículos 9º y 21, admitiendo que la clasificación de la información como reservada por parte del sujeto obligado también puede realizarse en el momento en que se recibe una solicitud de acceso.

Si bien se estableció que la decisión debe ser refrendada por la UAIP (Unidad de Acceso a la Información Pública), esta modificación se consideró regresiva respecto a los estándares internacionales que mencionamos al inicio, al admitir una inoportuna clasificación de reserva de acuerdo al tenor de la solicitud de información concreto. Recordemos que según los estándares, las previsiones deben tener un carácter general y previo.

Más recientemente, se aprobaron algunas normas que se consideraron regresivas en su momento para el cumplimiento del derecho. Así lo señaló también una delegación de Cainfo que estuvo en la comisión que analizó la Ley de Urgente Consideración. En ese momento, se estableció una disposición que consagró la reserva de toda la información en poder del Sistema Nacional de Inteligencia y se determinó que solamente el presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, puede franquear el acceso a dicha información.

Si bien, obviamente, hay asuntos de seguridad nacional que forman parte de las excepciones admitidas, tanto por el derecho internacional de los derechos humanos como por la ley de acceso vigente, ese régimen -así lo mencionamos en aquella ocasión- se considera regresivo porque permite clasificar información como secreta sin requerir una fundamentación o prueba de daño y deja fuera la posibilidad de revisión por parte de la UAIP y, también, de presentar una acción de amparo ante la Justicia.

Además, la experiencia de la aplicación concreta de la Ley por parte de muchos sujetos obligados ha ido demostrando en el correr de los años que las insuficiencias que hemos mencionado respecto a los estándares internacionales han afectado el principio de máxima divulgación, convirtiendo en los hechos, muchas veces, a la reserva como una norma y a la publicidad como una excepción cuando, obviamente, debería ocurrir lo contrario.

Entre esas prácticas podemos señalar el cumplimiento insuficiente de las obligaciones de transparencia activa; las respuestas a solicitudes de acceso fuera de los plazos legales o, directamente, asumiendo una conducta de no respuesta; la utilización

muchas veces abusiva de las excepciones legales por parte de los sujetos obligados, sin cumplir en sus resoluciones con las exigencias de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Es necesario señalar, además, que muchas veces estos problemas derivaron en acciones de acceso a la información ante la Justicia. Sin embargo, dichas acciones no siempre fueron acogidas en los estrados judiciales, que aplicaron una interpretación restrictiva de la Ley.

Todas estas observaciones han aparecido reiteradamente en los informes anuales, por ejemplo, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en el capítulo relativo a Uruguay. También figuran en algunos informes de la Unidad de Acceso a la Información Pública y en informes de las organizaciones de la sociedad civil especializadas en este tema. Todo esto fue creando una demanda creciente sobre la necesidad de introducir reformas a la ley de acceso para adecuarla a los estándares internacionales.

Voy a mencionar solo algunas de las ocasiones en las que estas demandas de cambio fueron puestas en informes escritos.

Hay un documento de la Unidad de Acceso a la Información Pública relativo a las propuestas para la reforma de la Ley N° 18.381. Además, estas demandas de cambios aparecen en los sucesivos planes de Gobierno Abierto que, como ustedes saben, son instancias participativas de diálogo entre el gobierno, la academia y la sociedad civil, en las que se han alcanzado acuerdos para avanzar en las reformas mencionadas.

Este breve repaso de la historia reciente en materia de acceso a la información pública nos pareció necesario antes de plantear nuestros comentarios concretos sobre el proyecto. Estamos en un momento que consideramos particularmente relevante para el Uruguay, ya que hace pocos días se anunció que en el mes de mayo del año próximo nuestro país será sede del evento global que organiza Unesco por el Día internacional de la libertad de expresión. Sin dudas, ese es un reconocimiento para el país. Consideramos que también sería una señal muy fuerte para toda la sociedad, para Unesco, para la Organización de las Naciones Unidas y para el mundo en general que va a mirar a Uruguay en esas fechas, que llegáramos a esa instancia tan relevante con una ley de acceso a la información pública renovada, surgida de una discusión abierta y participativa, que esté en línea con los estándares internacionales que hemos mencionado anteriormente.

Cedo el uso de la palabra a Pilar Teijeiro para que realice el análisis de las modificaciones que están en el proyecto.

SEÑORA TEIJEIRO (Pilar).- Es un gusto ser recibida por la Comisión.

Este proyecto tiene siete artículos. En su exposición de motivos, se señala que las modificaciones propuestas permitirán cumplir de mejor manera el objeto legal de promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de personas al acceso a la información pública, dotando de mejores herramientas para prevenir, detectar y combatir directamente uno de los obstáculos más grandes que afectan el adecuado y normal funcionamiento de la administración pública, los vicios y la corrupción. En este sentido, resulta necesario aumentar los niveles de transparencia de la Administración pública.

A partir del análisis preliminar, se puede afirmar que el proyecto aborda algunas de las insuficiencias de la legislación vigente que señalamos, adecuando el marco regulatorio a las exigencias de los estándares internacionales actuales. Esto surge del análisis que nosotros planteamos ahora.

El artículo 1° del proyecto cumple con la condición de ampliar la definición conceptual del derecho incorporado al texto original de la Ley Sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, y el desarrollo incluido en el Decreto Reglamentario N° 232/010. Otorgar jerarquía legal a los principios fundantes del derecho puede incidir de forma positiva, tanto en la aplicación de la ley por los sujetos obligados como en la interpretación judicial en las acciones de amparo.

El artículo 2°, al dar nueva redacción al mismo artículo de la ley vigente, satisface la demanda de los estándares internacionales actuales y, tal como señala la exposición de motivos, algunos de los reclamos provenientes de la sociedad civil. Con la inclusión como sujetos obligados de las instituciones privadas que manejan fondos públicos o administran bienes del Estado, se cumple con un deber de progresividad y también de una mayor transparencia, obligando a una más amplia rendición de cuentas en la utilización de los recursos que son públicos, y con afinar los procedimientos de control. Entendemos que la modificación consolida la Ley Sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública como una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción.

Aquí es necesario establecer una inquietud respecto a la amplitud del universo de los sujetos obligados que incluiría este artículo. Si bien recientemente hemos planteado, por ejemplo, la necesidad de incluir a los partidos políticos entre los sujetos obligados en función del financiamiento público de las campaña electorales y también a las organizaciones que ejecutan programas y proyectos con dineros públicos o a las empresas privadas que tienen negocios con el Estado, consideramos que es necesario definir con mayor precisión el alcance de la obligaciones de esos nuevos sujetos. Por ejemplo, si la obligación refiere solo al uso de los bienes o dineros públicos o también alcanza toda la actividad de los sujetos obligados. Nosotros nos inclinamos por la primera opción, es decir, cuando solo refiere a los dineros públicos y no a toda la organización. También es necesario definir cuáles serían las sanciones en caso de incumplimiento, teniendo en cuenta que no estamos hablando de funcionarios ni de organismos públicos.

El artículo 3°, que modifica el artículo 9° de la ley vigente, si bien no innova en materia de causales de reserva ni afina la definición conceptual de las mismas, que en algunos casos es insuficiente, es positivo en cuanto condiciona la declaración de reserva del organismo al que se le solicita información a un previo informa perceptivo y favorable de la UAIP. Esta modificación concede mayores potestades de control a ese organismo, lo cual es necesario de acuerdo a los estándares internacionales, al reducir el margen de discrecionalidad de los sujetos obligados. La experiencia reciente ha demostrado que esa discrecionalidad muchas veces resulta excesiva y regresiva en cuanto al amparo del derecho, por permitir que los sujetos obligados no cumplan con los requerimientos de necesidad, idoneidad y proporcionalidad señalados por los estándares, para establecer una reserva. Además, es positivo que con la nueva redacción del artículo 9° se derogue la modificación de la Ley N° 19. 178, que en su momento fue considerada regresiva.

El mismo comentario puede realizarse para el artículo 4° del proyecto en lo que refiere a la declaración de información confidencial, asegurando la opinión previa, preceptiva y favorable de la UAIP. Se dota de mayores garantías a las resoluciones sobre las solicitudes de información y se exige un mayor control para que las posibles negativas sean estrictamente necesarias, idóneas y proporcionales.

Sin embargo, como adicional para estos dos últimos artículos propuestos cabría establecer plazos legales para la emisión del informe de la UAIP y para la consulta con el consejo consultivo, a efectos de evitar la existencia de situaciones indefinidas, que prolongadas excesivamente en el tiempo, puedan poner en riesgo el derecho de obtener información en tiempos breves y oportunos.

La modificación que se plantea en el artículo 5° también dota de mayores garantías a las solicitudes de acceso al exigir al sujeto obligado que fundamente la respuesta negativa basada en la inexistencia de la información requerida. Con esto se cumplen de mejor manera los principios de buena fe, máxima divulgación y el deber de producir diligentemente la información que le imponen sus marcos legales. Igualmente, en este punto podría recomendarse la inclusión de una disposición que impusiera la obligación de producir la información cuando contar con ella resulte de un mandato legal preciso e inexcusable para el organismo o cuando es imprescindible para el cumplimiento de los cometidos del organismo. No obstante, es de reconocer que la modificación planteada, al obligar fundamentar la inexistencia de la información, contribuye a poner al descubierto el incumplimiento del organismo, operando como una buena herramienta de rendición de cuentas. Es decir que si no está, de alguna manera se revela que no se está cumpliendo.

La solución dispuesta por el artículo 6°, en cuanto a disminuir el plazo de prórroga de veinte a diez días para las solicitudes de información, también entendemos que es una medida acertada y de progresividad al hacer cumplir de mejor manera la obligación de contar con un recurso administrativo más ágil y breve para satisfacer el derecho.

Por último, la modificación propuesta por el artículo 7° también se aprecia como necesaria en cuanto ajusta las competencias de la UAIP a lo dispuesto por los artículos 3° y 4° del proyecto.

SEÑOR WERNER (Fabián).- Como explicó Pilar, estos son los comentarios al proyecto que se ha planteado.

Desde aquí quisiéramos plantear algunas otras modificaciones que consideramos necesarias, que tienen mucho que ver con lo que dijimos en la parte introductoria, con el objetivo de avanzar hacia la adecuación de los estándares internacionales.

Sugerimos dotar de mayor precisión conceptual a las causales de reserva incluidas en el artículo 9° de la ley vigente, en especial las que refieren a la seguridad pública, la defensa nacional o el daño a la estabilidad financiera, económica o monetaria.

También venimos reclamando desde hace tiempo -creemos que esta es una buena oportunidad para plantearlo-, revisar el posicionamiento institucional de la UAIP para permitirle una mayor independencia política y presupuestal del Poder Ejecutivo, y con eso salvaguardar de mejor forma la independencia técnica.

Recordemos que actualmente la UAIP es un órgano desconcentrado de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, que a su vez depende de la Presidencia de la República. Si bien en la actualidad la ley le da una amplia autonomía técnica, la UAIP está dirigida por un consejo ejecutivo integrado por tres miembros en el que están el director ejecutivo de Agesic y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo. Esa ubicación institucional, más la designación de sus autoridades por parte del Ejecutivo, no aseguran su independencia política por lo cual sería saludable una adecuación a los estándares internacionales para conseguir, como propone la ley modelo interamericana que está vigente, que el órgano garante sea autónomo e independiente y con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto, entre otras características.

En ese sentido también consideramos necesario fortalecer el rol de la UAIP en cuanto a sus potestades sancionatorias, como mencionamos anteriormente. En el artículo 1° del proyecto que se está analizando se propone que los sujetos obligados sean pasibles de responsabilidad y de las sanciones que pudieren corresponder en caso de no cumplir las obligaciones establecidas por la ley, pero no se establecen a texto expreso cuáles serían esas sanciones. Sin embargo, la ley modelo, que mencionamos varias

veces, recomienda que sea este órgano garante el encargado de establecer las sanciones administrativas correspondientes al responsable de la unidad administrativa del sujeto obligado ante eventuales incumplimientos de esas obligaciones. Además, señala un menú de opciones de sanciones, entre las que se incluye la multa, la suspensión, la destitución e incluso la inhabilitación permanente para el ejercicio de cargos públicos.

También consideramos, como establece la ley modelo, que debería incluir en la ley la obligatoriedad de publicar información que responda a necesidades de grupos específicos. Por ejemplo, información relevante y necesaria para promover políticas de equidad de género, el cálculo de brecha salarial, información sobre programas existentes que benefician a mujeres o estadísticas o indicadores con relación a la inclusión laboral, y también información relevante sobre programas sociales destinados a atender necesidades de otros grupos específicos: menores de dieciocho años, adultos mayores, población afrodescendiente o LGTBI, entre otros grupos que también puedan considerarse vulnerables.

Además, hay un elemento que consideramos relevante que tiene que ver con que se incluya dentro de las obligaciones de transparencia activa la publicación de la información con la mayor accesibilidad posible. Por ejemplo, atendiendo las necesidades de personas ciegas o con baja visión, que es algo que ya se ha practicado en otros países de la región.

Para terminar, quisiéramos reiterar -como ya lo hemos hecho en otras ocasiones y hoy mismo- que consideramos inconveniente la práctica que se ha reiterado en los últimos años de introducir algunos cambios en la legislación sobre acceso a la información pública en normas aisladas o independientes. Hemos mencionado hoy mismo algunos casos, pero también podemos mencionar el artículo introducido en el proyecto de ley de rendición cuentas, que fue considerado regresivo e innecesario por parte de la Unidad de Acceso a la Información Pública y también por organizaciones de la sociedad civil.

Para nosotros sería importante que este tipo de cambios fueran discutidos en ámbitos como este, con la participación más amplia posible, planteando explicaciones y razones sobre cuáles son los objetivos de los cambios propuestos, escuchando otras opiniones, como está ocurriendo en este momento, y teniendo como objetivo la adecuación de la normativa nacional a los estándares internacionales más altos en esta materia.

En este sentido, una vez más y para finalizar citamos la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, que recomienda que sea el Poder Legislativo el que realice de manera regular un monitoreo sobre la operación y el cumplimiento de la ley de acceso a la información con el objetivo de determinar si es necesario modificarla, con el fin de garantizar que toda autoridad pública cumpla con su texto y con su espíritu, y para garantizar que el gobierno sea transparente, permanezca abierto y accesible a sus ciudadanos y garantice el derecho fundamental de acceso a la información.

SEÑOR REPRESENTANTE CAGGIANI (Daniel).- Agradezco a los integrantes de la delegación, a la señora Pilar Teijeiro y al señor Fabián Werner por estar aquí y, además por los comentarios que hicieron del proyecto de ley, sobre todo, por las sugerencias y las modificaciones que plantearon.

En este sentido, quería decirles que si pudieran traer las sugerencias por escrito nos beneficiaría ampliamente, pues hoy recibimos, por suerte, una cantidad de modificaciones o sugerencias de modificaciones que, sin duda, enriquecen el proyecto.

Quiero hacer una pregunta muy concreta que tiene que ver con los artículos 3º y 4º, que hoy nos planteó la Unidad de Acceso a la Información Pública, no tanto sobre la posición filosófica acerca de tratar de evitar la discrecionalidad de las autoridades a la hora de clasificar la información, sino una cuestión más práctica acerca de la aplicación de este posible mecanismo.

Ellos planteaban que esto podía generar un efecto contrario en el sentido de que podría generar mayores niveles de falta de contestación, atrasos en las contestaciones y en el acceso a la información. Esta es un de las cosas que quizás cuando planteamos el proyecto no la habíamos visto. Me parece interesante conocer cómo ven esto desde su óptica.

Aprovechando su presencia, quiero señalar una cosa que no tiene que ver con el proyecto de ley, pero sí con la aplicación de la ley. Sabemos que en los últimos días ustedes hicieron una publicación de uno de los índices. Creo que es el índice más completo, porque el que hace la Unidad de Acceso a la Información Pública es muy limitado. Ha habido una serie de novedades no solo del estudio con respecto a este año o al año que se estudió, que era 2019- 2020, 2020- 2021, sino sobre toda la tendencia que había. Sabemos que todo es engorroso y que es necesario que cada uno de los organismos haga las modificaciones correspondientes, designe personas especializadas, se formen, y puedan también tener por lo menos la visión de que esto es importante para el ciudadano y para la misma institución también. Se han observado algunas tendencias que a nosotros nos preocupa. Me parece que sería bueno -sin abusar del tiempo de los integrantes de la Comisión- que puedan comentar someramente algo al respecto.

Me pareció muy interesante llegar a tener un nuevo texto aprobado para la conferencia de la Unesco. Me parece que sería un gesto republicano por parte del Parlamento tener un avance en ese sentido. Uruguay es modelo en esto, pero a veces nos quedamos, y en eso es importante también avanzar.

SEÑORA TEIJEIRO (Pilar).- Con respecto al Itael, el último fue en 2017, pero por temas tanto de la Universidad Católica como de Cainfo y a la pandemia de por medio, recién se hizo en el de 2020- 2021. Realmente nos sorprendió el cambio -no era que no lo viéramos venir- : la menor información disponible en los sitios web de todos los organismos públicos. Creo que fue parejo para todos; salvo 4 organismos de los 160 relevados, tuvieron publicados más del 80% de la información, que es obligada por ley.

Hay una cuestión por la que estuvimos en contacto con Agesic, que podría explicar algunas de las situaciones que tienen que ver con esa migración a un portal único, por lo menos de los organismos de la Presidencia y del gobierno central, porque están en la mudanza a ese portal único gub.uy, que a futuro puede ser una buena cosa. Realmente falta información, falta una cultura de dar publicidad. Hay cuestiones que a uno le puede parecer que son menores, pero no lo son, como una foto, el currículum, y la descripción de cargos de los jerarcas

La Presidencia es uno de los ejemplos que poníamos, ya que tiene el currículum del presidente, pero de ahí para abajo, no tiene ni del secretario ni del prosecretario. Además, faltan los estados contables de muchos o no son claros. Cuando se aprobó la Ley Sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública fue con los mejores estándares internacionales de ese momento. Se aprobó en estos últimos meses, con un gran trabajo de consulta a nivel continental, la Ley Modelo 2.0, y Cainfo también fue una de las organizaciones de la sociedad civil consultada. Y quedamos atrás.

Entonces, si con la ley vigente no estamos cumpliendo la transparencia activa, que es la que sin preguntar se tiene que publicar… No estamos hablando de información

reservada, es misión, visión, los planes que hay. Para nosotros es realmente muy preocupante, por eso el rol del órgano garante es importante, que poco puede hacer más que publicar un informe que puede denunciar esto que estamos denunciando nosotros. Y sí es exhaustivo. Capaz que puede haber algún indicador que nos podemos haber comido, pero realmente lo revisaron los estudiantes, lo revisó la Católica, lo revisamos nosotros. Preocupa esa falta de cultura institucional de transparencia, que no es algo nuevo y que quizás se puede haber agravado por el cambio de gobierno. No hablo solo a nivel central, sino también a nivel de las intendencias, de los municipios y de los gobiernos departamentales. Es decir, falta una cultura. Hay que hacer un trabajo fuerte de capacitación y de transversalizar la importancia de ser transparente porque la información es de la ciudadanía no es del Estado. En ese caso, el Estado somos nosotros todos. Daría para profundizar.

SEÑOR WERNER (Fabián).- Quiero decir dos cosas. La primera muy breve sobre esto que decía Pilar recién.

Este resultado del informe y este monitoreo que se dio entre 2020 y 2021, casualmente coincidió con esta propuesta del articulado de la rendición de cuentas, que influye en el tema de la transparencia activa. Por eso nosotros planteamos una preocupación adicional al respecto. Ya hay una evidencia de que la transparencia activa ha presentado problemas y parece que el texto del articulado que se va a aprobar definitivamente también plantea alguna dificultad adicional.

En cuanto a los artículos 3º y 4º que preguntaba el señor diputado, nosotros también identificamos el riesgo de que una consulta en todos los casos a la UAIP, y que se tenga en cuenta la opinión del consejo consultivo -que además integra Cainfo como miembro de la sociedad civil- puede llegar a representar un retraso sobre todo por esto que planteábamos antes de la oportunidad, de la rapidez pensando, por ejemplo, en lo que hablamos de lucha contra la corrupción en investigaciones periodísticas, si se termina planteando una respuesta a un requerimiento periodístico con varios meses de retraso, al final, lo que termina pasando es que no tiene ningún efecto de contralor, de rendición de cuentas, y se termina por diluir el objeto del cumplimiento del derecho. O sea que ahí, si bien apoyamos la idea, creemos que hay que buscar un mecanismo que establezca plazos, que sea lo más rápido posible dentro de lo razonable, porque -como decía antes- nos parece que va en el sentido correcto de darle más garantías a las personas que están procurando acceder a información en poder del Estado.

SEÑORA TEIJEIRO (Pilar).- Por eso es muy importante que en el origen de creación de la información se califique si es reservada, confidencial. Eso facilitaría que ese trámite fuera más rápido y transparente para todo el mundo, y no que se declare la reserva, confidencialidad o demás cuando se pide la información.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos su presencia, sus aportes.

Lo que han expuesto va a ser un insumo para nosotros. Si fuera necesario, los volveremos a convocar, y si ustedes creen que quedó algo que sea pertinente, lo envían por correo electrónico; luego, eso es distribuido a todas las bancadas.

Buenas tardes.

Se levanta la reunión.

≠